directo ou indirecto, modificar, num sentido que lhes seja desfavorável, a situação de que beneficiam, num Estado-membro, os transportadores de outros Estados-membros em relação aos transportadores nacionais, não se opõe a que um Estado-membro faça depender a navegação nas vias fluviais nacionais da obtenção de um certificado de navegação emitido nos termos do direito nacional.

Opõe-se, em contrapartida, a que tanto as disposições legislativas nacionais como as práticas administrativas relativas aos certificados de navegação fluvial, que existem desde a entrada em vigor do Tratado, sejam modificadas num sentido desfavorável aos transportadores dos outros Estados-membros. Compete ao juiz nacional verificar se foram introduzidas semelhantes modificações.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA

apresentado nos processos apensos C-184/91 e C-221/91 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1) *Enquadramento jurídico*

1. A Binnenschifferpatentverordnung de 7 de Dezembro de 1981 (*Bundesgesetzblatt* I, p. 1333, a seguir «Verordnung») faz depender a navegação nas vias navegáveis interiores alemãs da obtenção de um certificado de navegação. A Verordnung prevê vários tipos de certificados que diferem uns dos outros em função da natureza e da dimensão das embarcações e define as condições que os indivíduos que pretendem obter os certificados são obrigados a preencher. Devem, em princípio, ser submetidos a um exame de aptidão e fazer prova de uma experiência, enquanto marinheiros, de pelo menos cinco anos.

2. Para garantir que os barqueiros estrangeiros cumprem igualmente as normas de segurança, a Verordnung exige-lhes, em princípio, que sejam detentores de um certificado alemão. Todavia, o n.° 2 do artigo 5.° autoriza o ministro federal dos Transportes a reconhecer certificados estrangeiros. O reconhecimento existe, regra geral, para um certo tipo de certificados e é publicado no *Verkehrsblatt* (boletim oficial do sector dos transportes). Foi assim, por exemplo, que certificados franceses foram reconhecidos pelo ministro federal dos Transportes.

3. O Governo alemão encetou negociações com o Governo neerlandês sobre o reconhecimento recíproco dos certificados de condução de embarcações nas vias navegáveis interiores. Tais negociações não permitiram chegar a acordo total.

4. Nos Países Baixos, as normas relativas à carta de navegação constam da Binnensche-

* Língua do processo: alemão.

penwet de 30 de Setembro de 1981 (*Staatsblad* 1981, 678). Nos termos do artigo 18.° desta lei, existem duas categorias de certificados, que variam em função da dimensão da embarcação. Os certificados para as embarcações de dimensão superior («Groot Vaarbewijs II») habilitam a navegar com todos os tipos de embarcações. A obrigação de dispor de um certificado de navegação válido prevista pela lei só entrou em vigor no dia 1 de Abril de 1991 [v. decreto real de 20 de Março de 1991 relativo à entrada em vigor do artigo 16.°, n.° 1, alíneas a), b), c) e d), e n.° 2 do artigo 46.° da Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, 150].

5. Por decisão do ministro dos Transportes e das Obras Públicas de 9 de Maio de 1988, foram reconhecidos para efeitos da navegação profissional nas vias fluviais neerlandesas vários certificados de navegação alemães (*Staatscourant* 1988, 99).

6. Em 16 de Dezembro de 1991, o Conselho adoptou a Directiva 91/672/CEE sobre o reconhecimento recíproco dos certificados nacionais de condução de embarcações para transporte de mercadorias e de passageiros por navegação interior (JO L 373, p. 29). Esta directiva, que tem como base jurídica o artigo 75.° do Tratado CEE, refere-se, entre outros certificados, ao «Groot Vaarbewijs II».

2) *O processo principal e a questão prejudicial*

7. C. Oorburg, de nacionalidade neerlandesa, e S. Van Messem, de nacionalidade belga, são titulares do «Groot Vaarbewijs II» neerlandês. Navegaram com esse certificado no canal Dortmund-Ems. S. Van Messem também navegou no Küstenkanal. Considerando que o certificado neerlandês não constituía na República Federal da Alemanha um título de navegação válido, a Wasser-und Schiffahrtsdirektion Nordwest, em Aurich, decidiu aplicar a C. Oorburg uma multa de 250 DM e a S. Van Messem uma multa de 500 DM.

8. Os dois barqueiros apresentaram reclamações contra estas decisões. O processo subiu ao Amtsgericht Emden (República Federal da Alemanha). Os barqueiros alegam que o «Groot Vaarbewijs II» neerlandês os autorizava também a navegar nas vias fluviais alemãs. Van Messem precisa, a este propósito, que foi fiscalizado várias vezes e que nunca teve problemas com a sua carta de navegação.

9. O Amtsgericht Emden considera que o facto de se não reconhecer a carta de navegação de um outro Estado-membro equivale a conceder aos transportadores desse Estado um tratamento menos favorável do que aos transportadores nacionais. Segundo o Amtsgericht Emden, não existe qualquer razão objectiva para não autorizar a navegação com cartas neerlandesas em zonas como o Ems ou os canais oeste-alemães, em tudo comparáveis às vias fluviais neerlandesas. Considera, além disso, que o facto de o ministro federal dos Transportes poder estabelecer derrogações à Verordnung não altera a sua apreciação, uma vez que a exigência de um pedido de derrogação constitui igualmente uma discriminação indirecta contra os transportadores estrangeiros que navegam

em zonas comparáveis às zonas de navegação dos respectivos países. Nestas circunstâncias, o Amtsgericht Emden suspendeu a instância e submeteu a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 76.° do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que é vedado a um Estado-membro fazer depender a navegação nas vias navegáveis nacionais da obtenção de um certificado de navegação emitido ao abrigo do direito nacional, sem estabelecer distinções, em princípio, conforme a natureza das zonas em que se efectua a navegação?»

3) *Tramitação processual no Tribunal de Justiça*

10. A decisão de reenvio proferida em 2 de Julho de 1991 pelo Amtsgericht Emden no processo Oorburg deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Julho de 1991.

11. A decisão de reenvio proferida em 2 de Julho de 1991 pelo Amtsgericht Emden no processo Van Messem deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Setembro de 1991.

12. Por despacho de 9 de Setembro de 1991, o Tribunal de Justiça decidiu apensar os processos C-184/91 e C-221/91, nos termos do artigo 43.° do Regulamento de Processo.

13. Nos termos do artigo 20.° do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas pelo Governo alemão, representado por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e por C. D. Quassowski, Regierungsdirektor neste mesmo ministério, na qualidade de agentes, pelo Governo neerlandês, representado por B. R. Bot, secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e pela Comissão, representada por R. Wägenbaur, consultor jurídico principal, na qualidade de agente, assistido por B. Rapp-Jung, advogado no foro de Bruxelas.

14. Por despacho de 3 de Junho de 1992, o Tribunal atribuiu o processo à Sexta Secção.

15. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

II — Resumo das observações escritas

16. O *Governo alemão* alega que o artigo 76.° tem como objectivo garantir que as disposições nacionais existentes não sejam alteradas antes da instauração de uma política comum em matéria de transportes num sentido que seja contrário aos objectivos do Tratado, porque discriminatório em relação aos nacionais dos outros países da Comunidade. No caso em apreço, este objectivo não se encontra em nada comprometido. A Verordnung de 1981 codificou e alterou o complexo regime que se aplicava anteriormente aos certificados de navegação. A nova regulamentação é mais simples e mais favorável em relação aos titulares de certificados estrangeiros do que o antigo regime.

17. O Governo alemão precisa, a este propósito, que a nova regulamentação autoriza o ministro federal dos Transportes a estabelecer derrogações a favor de titulares de certificados estrangeiros. Tais derrogações não foram concedidas no que se refere a certificados neerlandeses em razão da insuficiência das garantias oferecidas pela regulamentação neerlandesa. Com efeito, a obrigação de ser detentor de um certificado válido só existe desde 1 de Abril de 1991. Antes desta data, os certificados eram concedidos sempre que os barqueiros declarassem em consciência preencher os requisitos de aptidão e terem trabalhado durante um período suficientemente longo.

18. O Governo alemão assinala, para além disso, não existirem ainda directivas comunitárias impondo obrigações de reconhecimento recíproco nesta matéria. Em 7 de Outubro de 1991, o Conselho adoptou uma directiva neste sentido. Esta directiva limita-se, porém, aos certificados para transporte de mercadorias e só deve ser transposta para o direito nacional em 1 de Janeiro de 1993.

19. O Governo alemão considera que, em última análise, o problema suscitado no processo principal não cabe no âmbito de aplicação do artigo 76.°, mas sim no do artigo 61.°, n.° 1, relativo à livre prestação de serviços no sector dos transportes, tal como foi interpretado pelo Tribunal de Justiça (v. o acórdão de 7 de Novembro de 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Colect., p. I-5253). A directiva adoptada pelo Conselho em 7 de Outubro de 1991 deve ser vista nesta perspectiva. O Governo conclui que, no actual estado de harmonização e até que a directiva seja transposta para o direito nacional nos prazos fixados, o direito comunitário não proíbe a manutenção em vigor da Verordnung na sua versão actual e a exigência da sua observância.

20. Segundo o *Governo neerlandês*, o artigo 76.° não proíbe, em si, a adopção de novas disposições nacionais obrigatórias, mas faz depender essa adopção da condição de a respectiva aplicação se efectuar de maneira igual às empresas nacionais e às dos outros Estados-membros. Esta condição não parece estar preenchida no caso em apreço. Com efeito, resulta do despacho de reenvio que a alteração das modalidades de aplicação da Verordnung afecta as condições de concorrência dos barqueiros de outros Estados-membros de forma incompatível com o artigo 76.° O Governo neerlandês esclarece, a este propósito, que de seu conhecimento — antes dos dois casos vertentes — nenhum barqueiro neerlandês a operar na República Federal da Alemanha havia conhecido dificuldades graves.

21. O Governo neerlandês considera que, para além do artigo 76.°, as regras do Tratado relativas à livre circulação são relevantes para efeitos da resposta a dar à questão prejudicial. Segundo uma jurisprudência constante, estas regras implicam que os Estados-membros que analisam a questão de saber se um barqueiro tem direito a utilizar as vias navegáveis interiores devem ter em conta as qualificações que o barqueiro em causa já possui. A este propósito, o Governo neerlandês refere-se, a título de exemplo, ao acórdão de 25 de Julho de 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e o. (C-288/89, Colect., p. I-4007) no que respeita ao artigo 59.° e ao acórdão de 7 de

Maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Colect., p. I-2357), no que diz respeito ao artigo 52.° e, finalmente, ao acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, dito «Cassis de Dijon», Rewe-Zentral (120/78, Recueil, p. 649), relativo ao artigo 30.°

22. Com vista à aplicação destes princípios aos presentes casos, o Governo neerlandês atribui uma importância especial à constatação feita pelo juiz de reenvio, nos termos da qual não existe qualquer razão objectiva para não autorizar a navegação com certificados neerlandeses em zonas como o Ems ou os canais oeste-alemães em tudo comparáveis às vias fluviais neerlandesas.

23. A *Comissão* observa que a aplicação do artigo 76.° nos processos principais pressuporia que, na sua versão actual, a Verordnung relativa aos certificados de navegação coloca os barqueiros estrangeiros numa situação menos favorável em relação aos barqueiros nacionais do que a que existia no regime anterior. Ora, a comparação entre as actuais disposições alemãs e as anteriores não revela qualquer evolução desfavorável para os barqueiros estrangeiros. Pelo contrário, a situação actual parece mais favorável.

24. Todavia, uma violação do artigo 76.° não resulta unicamente da alteração da regulamentação nacional em detrimento dos nacionais dos outros Estados-membros, podendo igualmente resultar da alteração de práticas administrativas. Compete ao juiz de reenvio examinar se se verificou uma tal alteração nos casos vertentes, nomeadamente à luz dos argumentos de S. Van Messem quando declara nunca ter tido problemas com o seu «Groot Vaarbewijs II» em fiscalizações anteriores.

25. A Comissão considera que a resposta à questão prejudicial não se deve limitar à interpretação do artigo 76.° A obrigação de reconhecer certificados de navegação pode decorrer de outras disposições do direito comunitário relativas à livre circulação que, enquanto regras fundamentais, permanecem aplicáveis. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as regras fundamentais do Tratado só podem ser afastadas por força de disposições expressas do Tratado (acórdão de 4 de Abril de 1974, Comissão/França, 167/73, Recueil, p. 359). Ora, o artigo 61.°, n.° 1, só exclui as disposições relativas aos serviços, de modo que as outras regras permanecem pertinentes.

26. De acordo com essas regras, os Estados-membros devem, na ausência de regulamentação comunitária relativa ao reconhecimento mútuo de diplomas, ter em conta a existência de um diploma legalmente obtido noutro Estado-membro (acórdãos de 28 de Novembro de 1978, Choquet, 16/78, Recueil, p. 2293, de 28 de Abril de 1977, Thieffry, 71/76, Recueil, p. 765, de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097; acórdão Vlassopoulou, já referido). A jurisprudência do Tribunal de Justiça justifica essa obrigação por referência, sobretudo, ao artigo 5.° do Tratado, considerado na sua relação com as missões e os objectivos gerais do Tratado. Seria contrário ao carácter geral desta jurisprudência que diplomas estrangeiros fossem ou não tomados em consideração conforme o domínio do Tratado com que

estão relacionados. O princípio do reconhecimento mútuo deve portanto aplicar-se igualmente no domínio dos transportes. Se tal não fosse o caso, chegar-se-ia ao estranho resultado de o regime aplicável ao estabelecimento, o qual visa uma integração duradoira na vida económica de um Estado-membro, ser mais liberal do que aquele que é aplicável às pessoas que nele apenas exercem uma actividade temporária enquanto barqueiros.

27. Daí resulta que a República Federal da Alemanha deve comparar as aptidões atestadas pelo «Groot Vaarbewijs II» neerlandês, tendo em conta as circunstâncias de facto em que os barqueiros em causa operam. Se essa análise comparativa revelar que as aptidões só correspondem parcialmente, a República Federal da Alemanha pode exigir aos interessados a prova de que adquiriram os conhecimentos e as aptidões em falta. Sendo certo que compete ao juiz de reenvio efectuar essa análise comparativa em função do seu direito nacional, a Comissão sublinha, todavia, que o «Groot Vaarbewijs II» constitui a categoria mais elevada das cartas de navegação emitidas pelos Países Baixos, e que as vias fluviais alemãs em causa apresentam características idênticas às das vias fluviais neerlandesas.

P. J. G. Kapteyn

Juiz-relator